STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 3717
22 januari
2016

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit geluidhinder en het Activiteitenbesluit milieubeheer (toelaatbare geluidbelasting van woonschepen bij gezoneerde industrieterreinen en inrichtingen)

Nader Rapport

20 mei 2015
IENM/BSK-2015/88152
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 februari 2015, nr. 2015000176, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 maart 2015, nr. W14.15.0018/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen omtrent het ontwerpbesluit en de toelichting bij het ontwerpbesluit.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering merk ik het volgende op.

1. Kwalificatie van ligplaatsen van woonschepen als geluidsgevoelig

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat niet kan worden uitgesloten dat de kwalificatie in 2012 van ligplaatsen van woonschepen bij industrieterreinen en inrichtingen als geluidsgevoelig niet realistisch was en is. De Afdeling merkt voorts op dat, als het zo is dat het generiek loslaten van de aan de kwalificatie van geluidsgevoeligheid verbonden strengere geluidnormering hierdoor noodzakelijk is, het veeleer voor de hand ligt om die kwalificatie in te trekken in plaats van de daarbij behorende normering te ecarteren door uitstel of verhoging.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit is aangegeven dat de kwalificatie van geluidsgevoeligheid en de hiermee samenhangende aanscherping van de geluidruimte met betrekking tot ligplaatsen voor woonschepen, die op 1 juli 2012 waren opgenomen in het bestemmingsplan of die op die datum waren aangewezen in een gemeentelijke verordening en nadien alsnog zijn opgenomen in een bestemmingsplan, leidt tot uitvoeringsproblemen. Deze problemen zijn echter niet van dien aard dat de kwalificatie van geluidsgevoeligheid met betrekking tot deze ligplaatsen voor woonschepen moet worden ingetrokken. De verwachting bij gemeenten is dat ten aanzien van op 1 juli 2012 bestaande ligplaatsen bij meldingsplichtige inrichtingen kan worden voldaan aan de soepeler normen waarvan in het ontwerpbesluit wordt uitgegaan. Waar dat niet mogelijk blijkt, kan de gemeente door middel van een maatwerkvoorschrift een hogere geluidbelasting mogelijk maken. Ten aanzien van op 1 juli 2012 bestaande ligplaatsen bij gezoneerde industrieterreinen zal met de Omgevingswet worden voorzien in een structurele oplossing. Er is derhalve geen aanleiding om de kwalificatie geluidsgevoeligheid ten aanzien van deze ligplaatsen voor woonschepen in te trekken.

2. Belangenafweging vereist

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt vast dat het ontwerpbesluit niet ziet op vanaf 1 juli 2012 bestemde of aangewezen ligplaatsen voor woonschepen. De Afdeling advisering merkt op dat uit de toelichting niet blijkt waarom voor deze ligplaatsen de geluidsnormering wel haalbaar wordt geacht.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt aangegeven dat de geconstateerde uitvoeringsproblemen zich voordoen bij op 1 juli 2012 reeds bestemde of aangewezen ligplaatsen voor woonschepen. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat deze uitvoeringsproblemen zich ook voordoen bij vanaf 1 juli 2012 bestemde of aangewezen ligplaatsen voor woonschepen. Bij deze woonschepen hebben bedrijven en overheden zich immers wel kunnen voorbereiden op de strengere geluidnorme-

ring per 1 juli 2015. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

De Afdeling advisering stelt dat met het ontwerpbesluit het uitgangspunt van de modernisering van de geluidsnormering (SWUNG-1) dat het aantal woonsituaties waarin de geluidsbelasting te hoog was zoveel mogelijk zou worden gereduceerd lijkt te worden verlaten. Voorts stelt de Afdeling advisering dat in de toelichting overwegingen ontbreken waaruit kan worden afgeleid dat voldoende rekening is gehouden met de belangen van de bewoners van deze woonschepen.

Anders dan de Afdeling advisering veronderstelt, wordt voornoemd uitgangspunt niet verlaten. Ook met de in het ontwerpbesluit opgenomen nieuwe geluidsnormen met betrekking tot ligplaatsen voor woonschepen nabij inrichtingen wordt de geluidsbelasting zoveel mogelijk terug gedrongen, zij het dat deze normen minder ver gaan dan in 2012 nog werd beoogd. Met de nieuwe normering wordt aangesloten bij het bestaande beschermingsniveau zoals dat geldt voor geluidgevoelige objecten die zijn gelegen op bedrijventerreinen.

De Afdeling advisering merkt voorts op dat voor de bewoners van woonschepen binnen een gezoneerd industrieterrein het ontwerpbesluit met zich mee brengt dat de periode waarin de verscherpte geluidsnormering niet geldt wordt verlengd tot een niet vaststaand tijdstip, te weten de inwerkingtreding van de Omgevingswet, en dat dit rechtsonzekerheid met zich mee brengt.

Alhoewel inderdaad onwenselijk, is deze periode van rechtsonzekerheid naar mijn oordeel niet te vermijden. Het per 1 juli 2015 onverkort in werking laten treden van de verscherpte geluidsnormering zou leiden tot regelgeving die op onderdelen niet goed uitvoerbaar en handhaafbaar is. Voor de nodige aanpassingen van die geluidsnormering is een wijziging op wetsniveau noodzakelijk die niet meer voor 1 juli 2015 kon worden gerealiseerd.

De Afdeling advisering merkt voorts op dat voor de ligplaatsen nabij een individuele inrichting in de toelichting niet wordt ingegaan op de mogelijkheid dat een minder vergaande aanpassing van de beoogde normering voldoende zou kunnen zijn en dat evenmin redenen worden gegeven waarom niet is voorzien in een verlenging van de overgangstermijn.

Ten aanzien van deze ligplaatsen is er voor gekozen om de geluidgevoeligheid – en dus de bescherming van de bewoners van de desbetreffende woonschepen – niet uit te stellen, maar om te kiezen voor een soepeler norm. Niet uitgesloten kan worden dat een iets minder vergaande versoepeling van de geluidsnorm voldoende zou kunnen zijn, maar het nadeel daarvan zou zijn dat dit het normenhuis ten aanzien van geluid verder compliceert, terwijl in het kader van de Omgevingswet het streven juist is om dit normenhuis verder te harmoniseren. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Tot slot merkt de Afdeling advisering op dat in de toelichting bij het ontwerpbesluit geen indicatie wordt gegeven van de omvang van het aantal gevallen waarin – als het ontwerpbesluit niet tot stand zou worden gebracht – individuele gemeentelijke maatwerkvoorschriften met aangepaste geluidsnormen moeten worden gesteld.

Door IPO en VNG is onderzoek gedaan naar het aantal gevallen waarin, na de verhoging van de grenswaarden, de geluidgevoeligheid van ligplaatsen voor woonschepen tot problemen leidt. Uit dit onderzoek blijkt dat ongeveer 300 bedrijven, bij één of meerdere ligplaatsen, niet kunnen voldoen aan de per 1 juli 2015 geldende geluidnormen van het Activiteitenbesluit. De toelichting is op dit punt aangevuld.

3. Voorhangprocedure

In de toelichting is melding gemaakt van de voorhangprocedure bij de beide Kamers der Staten-Generaal en van de uitkomsten daarvan.

4. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn overgenomen.

Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om in de toelichting bij het ontwerpbesluit enkele kleine redactionele verbeteringen aan te brengen.

Ik moge U hierbij het (gewijzigde) ontwerpbesluit en de (gewijzigde) nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld.

Advies Raad van State

No. W14.15.0018/IV
's-Gravenhage, 27 maart 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 februari 2015, no.2015000176, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit geluidhinder en het Activiteitenbesluit milieubeheer (toelaatbare geluidsbelasting van woonschepen bij gezoneerde industrieterreinen en inrichtingen), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in verlenging van de overgangstermijn die geldt voor ligplaatsen van woonschepen binnen gezoneerde industrieterreinen.[1] In 2012 zijn de ligplaatsen voor woonschepen als 'geluidsgevoelig' gekwalificeerd, hetgeen betekent dat geluidnormen van toepassing zijn geworden en dat in geval van overschrijding van deze geluidsnormen maatregelen moeten worden getroffen. Daarvoor gold een overgangstermijn, die voor ligplaatsen van woonschepen binnen gezoneerde industrieterreinen wordt verlengd.
Daarnaast wordt in het ontwerpbesluit de geluidsnormering voor woonschepen in de nabijheid van inrichtingen generiek aangepast, zodat in de praktijk wordt voorkomen dat (veel) individuele, gemeentelijke maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld.[2]

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar sluit niet uit dat de kwalificatie 'geluidsgevoelig' van ligplaatsen van woonschepen nabij bedrijven niet realistisch is. De Afdeling acht een nadere motivering wenselijk van de keuze om de gelding van deze kwalificatie uit te stellen respectievelijk de als gevolg van de kwalificatie geldende geluidsnormering aan te passen. Daarbij dienen de belangen van woonschipbewoners uitdrukkelijk te worden meegewogen. De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aan te passen.

1. Kwalificatie van ligplaatsen van woonschepen als geluidsgevoelig

Bij de invoering van geluidproductieplafonds in 2012 zijn ligplaatsen van woonschepen gekwalificeerd als geluidsgevoelig.[3] Omdat dit in het verleden niet het geval was, hebben geluidsaspecten bij de locatiekeuze nauwelijks een rol gespeeld. Daardoor zijn veel ligplaatsen gesitueerd in de directe nabijheid van geluid producerende bedrijven (al dan niet op een (gezoneerd) industrieterrein). Om te voorkomen dat deze bedrijven(terreinen) en de bevoegde overheden zouden worden geconfronteerd met een aanscherping van de geluidsnormering waar zij zich niet op hebben kunnen voorbereiden, is destijds een overgangstermijn geboden om te kunnen voldoen aan de nieuwe geluidnormen. Deze overgangstermijn eindigt op 1 juli 2015.

Het ontwerpbesluit voorziet voor ligplaatsen van woonschepen binnen gezoneerde industrieterreinen die voor 1 juli 2012 zijn bestemd of aangewezen in een verlenging van de overgangstermijn tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet.[4] Het treffen van maatregelen is voor deze categorie woonschepen volgens de toelichting vaak niet of moeilijk uitvoerbaar of ondoelmatig gebleken. Naar verwachting treedt de Omgevingswet medio 2018 in werking. Het streven is aansluiting te zoeken bij de (ruimere) geluidsnormering voor woonschepen in de nabijheid van rijkswegen.[5]

De tweede categorie ligplaatsen waarop het ontwerpbesluit ziet betreft de ligplaatsen van woonschepen nabij individuele inrichtingen die voor 1 juli 2012 zijn bestemd of aangewezen. Het ontwerpbesluit voorziet voor deze categorie in aanpassing van de geluidsnormering. Met deze verhoging wordt aangesloten bij de normering die geldt voor geluidsgevoelige objecten op industrieterreinen. Volgens de toelichting ontstaat aldus een goed uitvoerbare regeling.[6]

De toelichting op het ontwerpbesluit geeft als reden voor de verlenging van de overgangstermijn respectievelijk het aanpassen van de geluidsnormering dat uit overleg met de vertegenwoordigers van de betrokken overheden en bedrijven blijkt dat de uitvoering van deze geluidregelgeving – nog

---

[1] Artikel 1.2, zevende lid, van het Besluit geluidhinder.
[2] Artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit.
[3] Invoeringswet geluidproductieplafonds van 24 november 2011, Stb. 2012, 267, en Invoeringsbesluit geluidproductieplafonds van 4 april 2012, Stb. 2012, 164.
[4] Artikel 1.2, zevende lid, van het Besluit geluidhinder.
[5] Nota van toelichting, paragraaf 3. 'Omgevingswet' en Kamerstukken II 2014/15, 29 383, nr. 232, blz. 8.
[6] Nota van toelichting, paragraaf 2. 'Inhoud van het besluit', onder 'Inrichtingen'.

steeds – op veel problemen stuit.[7] Dat het treffen van adequate geluidsvoorzieningen ten behoeve van woonschepen bij industrieterreinen en inrichtingen op aanzienlijke problemen stuit was bij de kwalificatie als geluidsgevoelig in 2012 echter al bekend.[8] Om die reden was destijds voorzien in de overgangstermijn tot 1 juli 2015.
De Afdeling sluit niet uit dat de kwalificatie in 2012 van ligplaatsen van woonschepen bij industrieterreinen en individuele inrichtingen als geluidsgevoelig niet realistisch was en is. Wellicht is het treffen van geluidswerende/geluidsbeperkende maatregelen en gevelisolatie geheel niet mogelijk, zodat het generiek loslaten van de aan die kwalificatie verbonden strenge geluidnormering noodzakelijk is. De toelichting geeft daar ook blijk van, maar verbindt daar geen consequenties aan.[9] Als dat de achtergrond is van het ontwerpbesluit, ligt het echter veeleer voor de hand die kwalificatie in te trekken dan de daarbij behorende normering te ecarteren door uitstel of verhoging.

De Afdeling adviseert op deze mogelijkheid in de toelichting in te gaan, en zo nodig het besluit aan te passen.

2. Belangenafweging vereist

Nu het ontwerpbesluit de kwalificatie van ligplaatsen van woonschepen bij industrieterreinen en inrichtingen als geluidsgevoelig handhaaft, vergt het verder uitstellen respectievelijk (deels) ongedaan maken van de gevolgen van de kwalificatie ‘geluidsgevoelig’ een nadere rechtvaardiging. Deze ontbreekt in de toelichting. Dit klemt temeer nu het ontwerpbesluit niet ziet op vanaf 1 juli 2012 bestemde of aangewezen ligplaatsen voor woonschepen. Daarvoor geldt de hoofdregel dat zij per 1 juli 2015 geluidsgevoelig zijn en dat dan de daarvoor geldende geluidregelgeving onverkort van toepassing zal zijn.[10] Uit de toelichting blijkt niet waarom voor deze ligplaatsen de geluidsnormering wel haalbaar wordt geacht.

In de toelichting wordt evenmin duidelijk gemaakt waarom de eertijds beoogde bescherming tegen geluidhinder van de voor 1 juli 2012 ontstane ligplaatsen thans – nu de uitvoeringsproblemen reeds bij het toekennen van de kwalificatie waren voorzien, en met het oog daarop in een overgangstermijn van drie jaar is voorzien – toch niet noodzakelijk blijkt te zijn. Het uitgangspunt van de modernisering van de geluidsnormering (SWUNG-1) was dat het aantal woonsituaties waarin de geluidsbelasting te hoog was zoveel mogelijk zou worden gereduceerd. Dit deed zich onder meer voor bij woonschepen en om die reden is er destijds voor gekozen de ligplaatsen van woonschepen te kwalificeren als geluidsgevoelig.

Met het thans voorgestelde beschermingsniveau lijkt dit uitgangspunt te worden verlaten. In de toelichting ontbreken overwegingen waaruit kan worden afgeleid dat voldoende rekening is gehouden met de belangen van de bewoners van woonschepen.[11] Volstaan wordt met de constatering dat de betreffende ligplaatsen meestal reeds langere tijd bestaan en deze woonsituaties doorgaans niet hebben geleid tot veel klachten of knelpunten.[12] Om die reden acht de regering een hogere geluidsbelasting bij deze woonschepen vanuit het oogpunt van milieubescherming verdedigbaar.

De constatering dat weinig wordt geklaagd wordt echter niet toegelicht met onderzoek waaruit dit zou blijken en mist overtuigingskracht, aangezien het beschermingsniveau generiek geldt, onafhankelijk van de huidige bewoners. Dat de huidige bewoners geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om te reageren op het voorontwerp, doet daaraan niet af.

Voor de bewoners van woonschepen binnen een gezoneerd industrieterrein geldt bovendien dat de voorgestelde wijziging met zich brengt dat de periode waarin de verscherpte geluidsnormering niet geldt wordt verlengd tot een niet vaststaand tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, en het alsdan te bereiken beschermingsniveau ongewis is.[13] In de toelichting wordt aan dit element van rechtsonzekerheid geen aandacht geschonken.

Voor de ligplaatsen nabij een individuele inrichting geldt daarnaast dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de mogelijkheid dat een minder vergaande aanpassing van de beoogde normering

7 Nota van toelichting, paragraaf 1. ‘Inleiding’.
8 Stb. 2012, 164, p. 17 en nota van toelichting, paragraaf 2.’Inhoud van het besluit’, onder ’Inrichtingen’.
9 Nota van toelichting, paragraaf 1 en 2.
10 De Staatssecretaris bevestigt dit in Kamerstukken II 2014/15, 29 383, nr. 232, blz. 8. Dit betekent onder meer dat het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau op de gevel van een dergelijk woonschip tussen 7.00–19.00 uur dan niet meer mag bedragen dan 50 dB(A).
11 Uit de beantwoording van vragen hieromtrent blijkt enkel dat de Staatssecretaris het niet noodzakelijk achtte om met de (georganiseerde) woonbootbewoners te overleggen: Kamerstukken II 2014/15, 29 383, nr. 232, blz. 7.
12 Nota van toelichting, paragraaf 2. ‘Inhoud van het besluit’.
13 De toelichting geeft aan dat wordt gestreefd naar aansluiting bij de geluidsnormering voor woonschepen nabij rijkswegen, nota van toelichting, paragraaf 3. Omgevingswet. Waartoe dit streven leidt is niet op voorhand duidelijk.

voldoende zou kunnen zijn noch worden redenen gegeven waarom niet is voorzien in een verlenging van de overgangstermijn.[14] Tenslotte wordt in de toelichting geen indicatie gegeven van de omvang van het aantal gevallen waarin – als het ontwerpbesluit niet tot stand zou worden gebracht – individuele, gemeentelijke maatwerkvoorschriften met aangepaste geluidsnormen moeten worden gesteld. De Afdeling wijst erop dat aanscherping van de norm in het individuele geval, gelet op het algemeen belang van de bescherming van het milieu, de voorkeur verdient boven generieke aanpassing van de geluidsnormering, zolang geen sprake is van een onevenredige administratieve of bestuurlijke lastendruk. In de toelichting ontbreekt een overtuigende analyse waaruit volgt dat hiervan sprake zou zijn.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

3. Voorhangprocedure

Het ontwerpbesluit is voorgehangen bij de beide Kamers der Staten-Generaal.[15] De toelichting maakt hiervan geen melding. Ook is niet toegelicht wat de uitkomsten van de voorhang zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de uitkomsten van de voorhangprocedure.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

[14] De toelichting volstaat met de constatering dat – anders dan bij de gezoneerde industrieterreinen – hiervoor niet is gekozen, nota van toelichting, paragraaf 2. ‘Inhoud van het besluit’, Inrichtingen’.
[15] Kamerstukken II 2014/15, 29 383, nr. 227.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.15.0018/IV

– In Artikel II, in de voorgestelde wijziging van artikel 2.17, eerste lid, (nieuw) onderdeel e, sub 2, ‘op’ steeds vervangen door: voor. Dit gelet op de voorgestelde wijziging van artikel 2.17, eerste lid, onderdeel d. Dit geldt ook voor de voorgestelde wijzigingen in artikel 2.17, vierde lid, (nieuw) onderdeel d, sub 2, vijfde lid, (nieuw) onderdeel f, sub 2 en het zesde lid, (nieuw) onderdeel e, sub 2.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit tot wijziging van het Besluit geluidhinder en het Activiteitenbesluit milieubeheer (toelaatbare geluidsbelasting van woonschepen bij gezoneerde industrieterreinen en inrichtingen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 28 januari 2015, nr. IenM/BSK-2015/14859, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 1 van de Wet geluidhinder en 8.40 van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van XXX, nr. XXX);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van XXX, nr. IenM/BSK-XXX, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 1.2 van het Besluit geluidhinder wordt als volgt gewijzigd:

1. Het zevende lid komt te luiden:

> 7. In afwijking van het eerste lid, onderdeel f, wordt een kinderdagverblijf, dat op het tijdstip van inwerkingtreding van dat onderdeel als zodanig is bestemd en is gelegen binnen de bestaande zone van een industrieterrein, voor de toepassing van artikel 2.14, eerste lid, onderdeel c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gedurende drie jaar na inwerkingtreding van dat onderdeel niet aangemerkt als ander geluidsgevoelig gebouw.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

> 8. In afwijking van het derde lid, onderdeel b, worden een ligplaats in het water, bestemd om door een woonschip te worden ingenomen, die op het tijdstip van inwerkingtreding van dat onderdeel als zodanig is bestemd en is gelegen binnen de bestaande zone van een industrieterrein, alsmede een ligplaats in het water, bestemd om door een woonschip te worden ingenomen, die op dat tijdstip in een gemeentelijke verordening was aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen en na dat tijdstip als zodanig is bestemd en is gelegen binnen de bestaande zone van een industrieterrein, voor de toepassing van artikel 2.14, eerste lid, onderdeel c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet aangemerkt als geluidsgevoelig terrein tot het tijdstip waarop het bij koninklijke boodschap van 16 juni 2014 ingediende voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) tot wet wordt verheven en in werking treedt.

ARTIKEL II

Artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel d komt te luiden:

> d. de in tabel 2.17a aangegeven waarden op de gevel ook gelden bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein, met dien verstande dat de waarden in geval van ligplaatsen, bestemd om te worden ingenomen door een woonschip als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onderdeel b, van het Besluit geluidhinder, slechts gelden voor zover deze ligplaatsen als zodanig zijn bestemd op of na 1 juli 2012 en niet daarvoor in een gemeentelijke verordening waren aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen;

b. De onderdelen e en f worden geletterd f en g.

c. Na onderdeel d wordt een nieuw onderdeel e ingevoegd, luidende:

> e. de in tabel 2.17a aangegeven waarden op de gevel, vermeerderd met 5 dB(A), ook gelden op

de grens van het terrein in geval van ligplaatsen, bestemd om te worden ingenomen door een woonschip als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onderdeel b, van het Besluit geluidhinder, voor zover deze ligplaatsen:
1°. als zodanig zijn bestemd voor 1 juli 2012, of
2°. op 1 juli 2012 in een gemeentelijke verordening waren aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen en voor 1 juli 2022 als zodanig zijn bestemd;

2. Het vierde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel c komt te luiden:

c. de in tabel 2.17d aangegeven waarden op de gevel ook gelden bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein, met dien verstande dat de waarden in geval van ligplaatsen, bestemd om te worden ingenomen door een woonschip als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onderdeel b, van het Besluit geluidhinder, slechts gelden voor zover deze ligplaatsen als zodanig zijn bestemd op of na 1 juli 2012 en niet daarvoor in een gemeentelijke verordening waren aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen;

b. De onderdelen d en e worden geletterd e en f.

c. Na onderdeel c wordt een nieuw onderdeel d ingevoegd, luidende:

d. de in tabel 2.17d aangegeven waarden op de gevel, vermeerderd met 5 dB(A), ook gelden op de grens van het terrein in geval van ligplaatsen, bestemd om te worden ingenomen door een woonschip als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onderdeel b, van het Besluit geluidhinder, voor zover deze ligplaatsen:
1°. als zodanig zijn bestemd voor 1 juli 2012, of
2°. op 1 juli 2012 in een gemeentelijke verordening waren aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen en voor 1 juli 2022 als zodanig zijn bestemd;

3. Het vijfde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel e komt te luiden:

e. de in tabel 2.17e en 2.17f aangegeven waarden op de gevel ook gelden bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein, met dien verstande dat de waarden in geval van ligplaatsen, bestemd om te worden ingenomen door een woonschip als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onderdeel b, van het Besluit geluidhinder, slechts gelden voor zover deze ligplaatsen als zodanig zijn bestemd op of na 1 juli 2012 en niet daarvoor in een gemeentelijke verordening waren aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen;

b. De onderdelen f en g worden geletterd g en h.

c. Na onderdeel e wordt een nieuw onderdeel f ingevoegd, luidende:

f. de in tabel 2.17e en 2.17f aangegeven waarden op de gevel, vermeerderd met 5 dB(A), ook gelden op de grens van het terrein in geval van ligplaatsen, bestemd om te worden ingenomen door een woonschip als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onderdeel b, van het Besluit geluidhinder, voor zover deze ligplaatsen:
1°. als zodanig zijn bestemd voor 1 juli 2012, of
2°. op 1 juli 2012 in een gemeentelijke verordening waren aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen en voor 1 juli 2022 als zodanig zijn bestemd;

4. Het zesde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel d komt te luiden:

d. de in tabel 2.17g aangegeven waarden op de gevel ook gelden bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein, met dien verstande dat de waarden in geval van ligplaatsen, bestemd om te worden ingenomen door een woonschip als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onderdeel b, van het Besluit geluidhinder, slechts gelden voor zover deze ligplaatsen als zodanig zijn bestemd op of na 1 juli 2012 en niet daarvoor in een gemeentelijke verordening waren aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen;

b. De onderdelen e en f worden geletterd f en g.

c. Na onderdeel d wordt een nieuw onderdeel e ingevoegd, luidende:

e. de in tabel 2.17g aangegeven waarden op de gevel, vermeerderd met 5 dB(A), ook gelden op de grens van het terrein in geval van ligplaatsen, bestemd om te worden ingenomen door een woonschip als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onderdeel b, van het Besluit geluidhinder, voor zover deze ligplaatsen:
   1°. als zodanig zijn bestemd voor 1 juli 2012, of
   2°. op 1 juli 2012 in een gemeentelijke verordening waren aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen en voor 1 juli 2022 als zodanig zijn bestemd;

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2015.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Met het Invoeringsbesluit geluidproductieplafonds[1] zijn ligplaatsen in het water die zijn bestemd om door een woonschip te worden ingenomen (hierna: woonschepen) vanaf 1 juli 2012 aangewezen als geluidsgevoelige objecten. Deze wijziging zou ertoe leiden dat bedrijven die vallen onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) zouden worden geconfronteerd met een aanscherping van de geluidruimte, waarop zij en de betrokken overheden zich niet hebben kunnen voorbereiden. Daarom is in artikel 1.2, zesde lid, van het Besluit geluidhinder voorzien in een overgangstermijn die afloopt op 1 juli 2015.

De introductie van woonschepen als geluidsgevoelige objecten werkt op vergelijkbare wijze rechtstreeks door in hoofdstuk V van de Wet geluidhinder en artikel 2.14 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor zover het gaat om gezoneerde industrieterreinen. Daarom was in artikel 1.2, zevende lid, van het Besluit geluidhinder ook voor die categorie gevallen voorzien in dezelfde overgangstermijn.

Over de uitvoering van de nieuwe geluidregelgeving met betrekking tot woonschepen is overleg gevoerd met de VNG, het IPO en met VNO-NCW/MKB-Nederland. Gebleken is dat die uitvoering met betrekking tot reeds bestaande woonschepen nabij bedrijven en industrieterreinen op veel problemen stuit. Omdat de woonschepen in het verleden niet als geluidsgevoelig waren aangemerkt, hebben geluidsaspecten bij de locatiekeuze veelal niet of nauwelijks een rol gespeeld. Daardoor liggen veel woonschepen op korte afstand van de geluidbronnen (bedrijven en industrieterreinen) en hebben zij een hoge geluidbelasting. Mede als gevolg van de beperkte fysieke ruimte zijn geluidwerende en geluidbeperkende maatregelen al snel onvoldoende doeltreffend, dan wel stuiten zij, ook bij bewoners, op overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of financiële aard. Hierbij moet ook in aanmerking worden genomen dat niet kan worden teruggevallen op bescherming van de geluidbelasting in de woonschepen, omdat isolatie van de gevels niet mogelijk is.

Om deze uitvoeringsproblemen het hoofd te bieden, zijn enkele aanpassingen in de regelgeving nodig. Onderhavig besluit bevat die aanpassingen.

2. Inhoud van het besluit

Besloten is om de geluidsregels met betrekking tot woonschepen die op 1 juli 2012 reeds waren opgenomen in het bestemmingsplan, alsmede woonschepen die op die datum waren aangewezen in een gemeentelijke verordening en nadien alsnog zijn opgenomen in het bestemmingsplan, aan te passen. Voor alle overige woonschepen verandert er niets.

Met het onderhavige besluit zijn het Besluit geluidhinder en het Activiteitenbesluit op twee punten aangepast:
a. ten behoeve van woonschepen in gezoneerde industrieterreinen is de overgangstermijn die was opgenomen in artikel 1.2, zevende lid, van het Besluit geluidhinder verlengd;
b. de in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit opgenomen geluidsnormen die gelden voor woonschepen in de nabijheid van inrichtingen zijn ten dele aangepast.
De wijzigingen worden hieronder nader toegelicht.

Bestaande gezoneerde industrieterreinen

Ten tijde van de aanwijzing van woonschepen als geluidsgevoelige objecten was met betrekking tot bestaande woonschepen bij gezoneerde industrieterreinen de verwachting dat er met de in artikel 1.2, zevende lid, van het Besluit geluidhinder opgenomen overgangstermijn voldoende tijd zou zijn voor bedrijfsleven en bevoegd gezag om zodanige maatregelen te treffen dat zou kunnen worden voldaan aan de geldende geluidsnormen.

Gebleken is echter dat het problematisch is te voldoen aan de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van 50 db(A) – vastgelegd in artikel 2.1 van het Besluit geluidhinder – of aan de maximale ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van 55 dB(A) – zoals vastgelegd in artikel 2.2, onder c, van dat besluit. De woonschepen bij gezoneerde industrieterreinen bevinden zich veelal in de directe nabijheid

[1] Stb. 2012, 164.

van geluidproducerende bedrijven. Het treffen van passende maatregelen aan de bron of in de zone is gelet op de korte afstanden tussen ligplaatsen en industriële bronnen vaak moeilijk uitvoerbaar of niet doelmatig.

Voor deze categorie van gevallen is gekozen voor een verlenging van de overgangstermijn van artikel 1.2, zesde lid, van het Besluit geluidhinder tot het moment dat het wetsvoorstel van de Omgevingswet tot wet zal zijn verheven en in werking is getreden. Het is de bedoeling om de geluidsproblematiek met betrekking tot woonschepen en gezoneerde industrieterreinen in dit kader definitief te regelen. In paragraaf 3 van deze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Inrichtingen

Evenals bij de gezoneerde industrieterreinen was er ten tijde van de aanwijzing van woonschepen als geluidsgevoelige objecten de verwachting dat inrichtingen met de in artikel 1.2, zesde lid, van het Besluit geluidhinder opgenomen overgangstermijn voldoende tijd zouden hebben om zodanige maatregelen te treffen dat zou kunnen worden voldaan aan de bestaande geluidsnormen.

Inmiddels is ook hier duidelijk geworden dat in veel gevallen het treffen van geluidwerende maatregelen bij de woonschepen of aan de bron niet of beperkt mogelijk is. Een deel van de woonschepen is gelegen in wateren in de nabijheid of op korte afstand van bedrijven en bedrijfsterreinen. Ook hier zijn passende bron- of overdrachtsmaatregelen niet of moeilijk uitvoerbaar of niet doelmatig. De inschatting was dan ook dat op 1 juli 2015 bij een groot aantal woonschepen niet zou worden voldaan aan de geluidsnormen. Hieraan zou het bevoegd gezag tegemoet kunnen komen door het opleggen van maatwerkvoorschriften waarin hogere geluidsnormen worden toegestaan. In een stelsel van algemene regels is het echter niet de bedoeling dat het opleggen van een maatwerkvoorschrift de norm wordt en de toepassing van de algemene regel – in dit geval de geluidsnorm – de uitzondering. Bovendien zou het veelvuldig opleggen van maatwerkvoorschriften leiden tot een onnodige lastendruk voor zowel het bevoegd gezag als de desbetreffende inrichtingen.

Omdat de betreffende woonschepen in het algemeen al langere tijd bestaan en deze woonsituaties doorgaans niet hebben geleid tot veel klachten of knelpunten, is een hogere geluidsbelasting bij deze woonschepen vanuit een oogpunt van milieubescherming verdedigbaar.

Besloten is daarom om voor reeds voor 1 juli 2012 bestaande woonschepen het in het Activiteitenbesluit opgenomen langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximaal toegestane geluidsniveau met 5 dB(A) te verhogen. Er is derhalve niet voor gekozen (zoals dat bij de gezoneerde industrieterreinen wel is gedaan) om de in het Besluit geluidhinder opgenomen overgangstermijn (artikel 1.2, zesde lid) te verlengen. Met deze verhoging van 5 dB(A) wordt aangesloten bij de normering die geldt voor geluidgevoelige objecten die zijn gelegen op bedrijventerreinen. Bedoelde normering is opgenomen in tabel 2.17c van artikel 2.17, derde lid, van het Activiteitenbesluit.

Met deze 5 dB(A) extra ruimte voor reeds bestaande woonschepen ontstaat een goed uitvoerbare regeling, waarbij tegelijkertijd ook voldoende recht wordt gedaan aan het doel van milieubescherming. Waar toch nog een knelpunt ontstaat, kan in beginsel met het opleggen van een maatwerkvoorschrift een oplossing worden gecreëerd.

3. Omgevingswet

In het wetsvoorstel voor de Omgevingswet wordt het huidige omgevingsrecht in één samenhangend stelsel ondergebracht.[2] Ook de geluidregelgeving zal in de Omgevingswet en de daarbij behorende lagere regelgeving opgaan. Zoals eerder aangekondigd, krijgt de herziening en vereenvoudiging van de regelgeving voor decentrale infrastructuur en (gezoneerde) industrieterreinen (Swung-2) hierbij specifieke aandacht.[3] De in het Activiteitenbesluit neergelegde geluidsnormeringen met betrekking tot inrichtingen zullen in deze operatie uiteraard worden meegenomen.

Een structurele oplossing van de geluidsproblematiek van woonschepen nabij gezoneerde industrieterreinen vereist een herziening op wetsniveau. Dit zal worden bewerkstelligd via het project van de Omgevingswet. Het streven is om aansluiting te zoeken bij de geluidsnormering zoals die thans geldt voor woonschepen in de nabijheid van rijkswegen. Zoals hiervoor uiteen is gezet, is er daarom nu voor gekozen de in het Besluit geluidhinder opgenomen overgangstermijn te verlengen totdat de Omgevingswet in werking zal zijn getreden. Naar verwachting zal dit medio 2018 het geval zijn.

---

[2] Kamerstukken II, 33 962.
[3] Kamerstukken II, 2012/13, 32 252, nr. 52.

4. Administratieve lasten, bestuurslasten en nalevingslasten

De verhoging in het Activiteitenbesluit van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximaal geluidsniveau met 5 dB(A) voor reeds bestaande woonschepen zorgt er vermoedelijk voor dat er minder maatwerkprocedures nodig zijn dan in geval deze verhoging niet zou zijn doorgevoerd. Met deze verhoging worden derhalve administratieve lasten en bestuurslasten vermeden. Voor de situaties waarin de aanwezige geluidsbelasting deze normering nog zal overstijgen en waarin deze geluidsbelasting door een maatwerkvoorschrift wordt gelegaliseerd, verandert er niets. In die gevallen waarin bedrijven door het treffen van maatregelen wel kunnen voldoen aan voornoemde normering, zijn de kosten van die maatregelen lager.

Het verlengen van de overgangstermijn voor de geluidsgevoeligheid van woonschepen in gezoneerde industrieterreinen leidt tot uitstel maar niet tot afstel of verlaging van administratieve lasten en kosten. Een eventuele verandering van lasten en kosten voor de betreffende woonschepen zal in het kader van de Omgevingswet nader worden bezien.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De onderhavige wijziging van het Besluit geluidhinder en het Activiteitenbesluit heeft geen gevolgen voor de wijze van uitvoering en handhaving.
Over de voornoemde aanpassingen is overleg gevoerd met de VNG, het IPO en VNO-NCW/MKB-Nederland. Dit overleg heeft geleid tot overeenstemming over de hoofdlijnen van de voorgestelde aanpassingen.

6. Gevolgen voor milieu en leefomgeving

De wijzigingen in het Besluit geluidhinder en het Activiteitenbesluit die een hogere maximaal toegestane waarde mogelijk maken voor reeds bestaande woonschepen nabij bedrijven leiden er toe dat er tot het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet minder gevallen zullen zijn waarin maatregelen moeten worden getroffen om de geluidsbelasting van de woonschepen te verlagen. Zoals al eerder opgemerkt zijn het woonsituaties die in het algemeen al langere tijd bestaan, en waarin een bestendiging van de bestaande situatie doorgaans geen knelpunten op zal leveren.
De wijziging van het Activiteitenbesluit leidt er toe dat bij bestaande woonschepen met een geluidsbelasting tussen de 51 en 55 dB(A) die belasting niet hoeft te worden teruggebracht tot 50 dB(A). Omdat dit terugbrengen tot 50 db(A) in veel gevallen niet mogelijk is, was overigens de verwachting dat gemeenten in dergelijke gevallen toch vaak maatwerkvoorschriften met hogere geluidsnormen zouden gaan opleggen.

7. Voorpublicatie

Het ontwerpbesluit is ingevolge artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer bekend gemaakt in de Staatscourant waarbij aan een ieder de gelegenheid is geboden binnen vier weken opmerkingen over het ontwerp naar voren te brengen.[4] Van deze gelegenheid is geen gebruik gemaakt.

Artikelsgewijs

Artikel I

De verlenging van de overgangstermijn geldt alleen voor op 1 juli 2012 bestemde ligplaatsen voor woonschepen in een bestaande geluidzone van een industrieterrein en voor op 1 juli 2012 bij verordening aangewezen ligplaatsen voor woonschepen in een dergelijke zone die naderhand met toepassing van artikel 1.2, vierde lid, Besluit geluidhinder in het bestemmingsplan zijn opgenomen. In de praktijk is het namelijk mogelijk om bij gemeentelijke verordening (Woonschepenverordening, Havenverordening, Algemene Plaatselijke Verordening) een ligplaats voor een woonschip aan te wijzen, zonder dat daarvoor aanwijzing in het bestemmingsplan nodig was. Met de introductie van woonschepen als geluidsgevoelig object is ook de eis geïntroduceerd dat een ligplaats voor een woonschip moet zijn aangewezen in het bestemmingsplan. Dat betekent niet dat het niet meer is toegestaan om ligplaatsen voor woonschepen aan te wijzen in een verordening, maar de consequentie van die keuze is wel dat die ligplaatsen dan niet meer worden aangemerkt als geluidsgevoelig object en dus geen speciale bescherming genieten. Overige ligplaatsen voor woonschepen die na 1 juli 2012 zijn opgenomen in een bestemmingsplan, en die niet op 1 juli 2012 waren aangewezen in een gemeentelijke verordening, moeten voldoen aan de reeds bestaande (lagere) waarden uit artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit.

[4] Stcr. 2014, nr. 33110.

Voor de in artikel 1.2 van het Besluit geluidhinder bedoelde kinderdagverblijven verandert de overgangstermijn niet. Het zevende lid van artikel 1.2 is nu beperkt tot kinderdagverblijven. Om de verlenging van de overgangstermijn voor de woonschepen te kunnen regelen, is een nieuw achtste lid aan artikel 1.2 toegevoegd.

Artikel II

In dit artikel wordt het in artikel 2.17, eerste, vierde, vijfde en zesde lid, van het Activiteitenbesluit opgenomen langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximaal geluidsniveau verhoogd met 5 dB(A). Deze verhoging geldt voor ligplaatsen voor woonschepen die als zodanig voor 1 juli 2012 in een bestemmingsplan zijn opgenomen èn voor ligplaatsen die voor 1 juli 2012 waren opgenomen in een gemeentelijke verordening en nadien, maar voor 1 juli 2022, alsnog zijn opgenomen in een bestemmingsplan.

Deze uiterste termijn van 1 juli 2022 houdt verband met artikel IV van het Invoeringsbesluit geluidproductieplafonds.[5] In dit artikel is bepaald dat artikel 1.2, vierde lid, van het Besluit geluidhinder vervalt met ingang van de dag waarop 10 jaren zijn verstreken na de dag waarop de wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafond)[6] in werking is getreden. Omdat artikel 1.2, vierde lid, Besluit geluidhinder op 1 juli 2022 vervalt, vervalt met ingang van die dag de in dit artikel opgenomen voorziening om te voorkomen dat bestaande ligplaatsen bij een actualisatie of vaststelling van een bestemmingsplan worden aangemerkt als nieuwe ligplaatsen. Met de wijziging van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit wordt hierbij aangesloten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

5 Stb. 2012, 164.
6 Kamerstukken II 2009/2010, 32 252, nr. 2.